

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	15
Abbildungsverzeichnis	18
Abkürzungsverzeichnis	19
I Einleitung	21
1 Problemaufriss	21
2 Fragestellung	25
3 Untersuchungsgegenstand: Wer zählt zum Leitungsbereich?	28
4 Stand der Forschung: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung	32
4.1 Das Verhältnis von Politik und Verwaltung: Die funktionale Perspektive	34
4.2 Das Verhältnis von Politik und Verwaltung: Die personelle Perspektive	38
5 Gang der Untersuchung	41
II Der Wandel ministerieller Leitungsbereiche in neoinstitutionalistischer Perspektive	43
1 Neoinstitutionalismus in der Organisationsforschung	44
1.1 Organisationaler Wandel aus neoinstitutionalistischer Perspektive	46
1.2 Institution	50
1.2.1 Institutionen in einer Drei-Säulen-Perspektive	50
1.2.2 Institutionelle Umwelt als zweidimensionales Konzept	54
1.3 Organisation	55
1.4 Das Verhältnis von Institution und Organisation	57
1.4.1 Wirkungen von Institutionen	57
1.4.2 Übersetzung als Kausalmechanismus	58
1.4.3 Struktur- und Rollenwandel in einer Drei-Säulen-Perspektive	61
1.5 Zwischenfazit: Das theoretische Argument	63
2 Der Wandel ministerieller Leitungsbereiche: Druck- und Filterfaktoren	63
2.1 Institutionelle Druckfaktoren in der Ministerialverwaltung	64
2.2 Institutionelle Filterfaktoren in der Ministerialverwaltung	68

	2.2.1 Strukturprinzipien der Ministerialverwaltung	70
	2.2.2. Politische Kontrolle der Bürokratie und Politisierung	73
	2.2.3 Funktionale Position von Ministerien im politischen Prozess	75
3	Anlage der Untersuchung: Design und Methode	78
	3.1 Länderauswahl: Ein deutsch-dänischer Vergleich	79
	3.2 Untersuchungsdesign: (Kausale) Zusammenhänge zwischen Institutionen und Organisationswandel	81
	3.3 Längsschnittuntersuchung: Untersuchungszeitraum und Messzeitpunkte	82
	3.4 Datenerhebung: Formale Organisationsdaten und Interviews	83
	3.5 Untersuchung von Organisationswandel: Operationalisierung	86
	3.5.1 Strukturwandel: Entwicklung der Leitungsspannen und der funktionalen Differenzierung der Leitungsbereiche	87
	3.5.2 Rollenwandel: Formale Positions- und empirische Rollenanalyse	93
III	Institutioneller Kontext: Druck- und Filterfaktoren	99
1	Druckfaktoren: Koordinations- und Öffnungsdruck gegenüber der Ministerialverwaltung	99
	1.1 Normative Säule: Koordination als Anforderung angemessenen Verhaltens	102
	1.2 Kognitive Säule: Offenheit als gefordertes Deutungsmuster	105
	1.3 Zwischenfazit: Institutionalisierung der Druckfaktoren	107
2	Filterfaktoren:	
	Die deutsche Ministerialverwaltung im Regierungssystem	108
	2.1 Strukturprinzipien der Binnenorganisation in der deutschen Ministerialverwaltung: Legitimation durch Hierarchie	108
	2.1.1 Regulative Säule: Das Ressortprinzip als Schwergewicht der Regierungsprinzipien	108
	2.1.2 Normative Säule: Geltungskraft der Hierarchie	112
	2.1.3 Kognitive Säule: Legalistische Orientierung als Resultat des Juristenmonopols	114
	2.2 Politisierung der Ministerialbürokratie in Deutschland: Institutionelle Loyalität auf dem Kommandohügel	116
	2.2.1 Regulative Säule: Gemeinwohlverpflichtung und politische Beamte	117
	2.2.2 Normative Säule: Balance zwischen politischer Responsivität und politischer Mäßigung	121
	2.2.3 Kognitive Säule: Politische Machbarkeit und Loyalitätsverständnis	125
	2.3 Funktionale Position von Ministerien: Politikformulierung als Königsaufgabe	127

2.3.1	Regulative Säule: Föderale Kompetenzverteilung und politischer Prozess	128
2.3.2	Normative Säule: Politikformulierungsmonopol unter Druck	129
2.3.3	Kognitive Säule: Denken in Policies	130
2.4	Zwischenfazit: Erosion klassischer bürokratischer Merkmale als Resonanzboden	131
3	Filterfaktoren: Die dänische Ministerialverwaltung im Regierungssystem	135
3.1	Strukturprinzipien der Binnenorganisation in der dänischen Ministerialverwaltung: Legitimation und Flexibilität	135
3.1.1	Regulative Säule: ‚Ministerstyre‘ als prägendes Prinzip	135
3.1.2	Normative Säule: Flexible Organisation trotz Hierarchie	138
3.1.3	Kognitive Säule: Informalität und Ressortorientierung	141
3.2	Politisierung der Ministerialbürokratie in Dänemark: Neutralität	142
3.2.1	Regulative Säule: Laufbahnprinzip	143
3.2.2	Normative Säule: Politische Neutralität und Zurückhaltung	144
3.2.3	Kognitive Säule: Ministerialbeamte als beratende, politikorientierte Experten	148
3.3	Funktionale Position von Ministerien: Zwei in eins	150
3.3.1	Regulative Säule: Delegationsoffenheit und Varianten des Department-Direktorat-Modells	150
3.3.2	Normative Säule: Zwischen Politikformulierung und Management	152
3.3.3	Kognitive Säule: Zwischen Expertise und prozessualer Steuerung	154
3.4	Zwischenfazit: Neutralität und funktionale Position als Echo des Wandels	156
4	Zwischenfazit: Institutionelle Druck- und Filterfaktoren	159
IV	Deutschland: Auf dem Weg zum Ministerkabinett?	161
1	Ausgangspunkt: Bloß keine Leitungsstäbe!	161
2	Leitungsmitglieder: Formale Position und Rollenausstattung von Ministern und Staatssekretären	167
2.1	Minister: Der Herr des Hauses	167
2.1.1	Formale Position	168
2.1.2	Rekrutierung	174
2.2	Parlamentarischer Staatssekretär: Frühstücksdirektor oder Leitwolf?	177
2.2.1	Formale Position	178

	2.2.2	Rekrutierung	185
	2.3	Beamteter Staatssekretär: Der Amtschef	189
	2.3.1	Formale Position	189
	2.3.2	Rekrutierung	193
	2.4	Zwischenfazit: Rollenausstattung der Leitungsmitglieder	197
3		Die weiteren Leitungsbereiche:	
		Formale Position und Rollenausstattung	200
	3.1	Organisationseinheiten im weiteren Leitungsbereich	201
	3.1.1	Ministerbüros: Allround-Unterstützung	202
	3.1.2	KabParl: Formale Steuerung	203
	3.1.3	Presse und Öffentlichkeitsarbeit: Verkauf der Ressortpolitik	205
	3.1.4	Planung: Vision der Ressortpolitik	208
	3.1.5	Sonderaufgaben: Facharbeit und Sonstiges im Leitungsbereich	210
	3.1.6	Persönliche Referenten: Begleitung des Chefs	218
	3.2	Personal: Rekrutierung für und Karrierechancen durch den Leitungsbereich	221
	3.2.1	Rekrutierung: Wie's beliebt	223
	3.2.2	Der Leitungsbereich als Karrieresprungbrett?	229
	3.3	Zwischenfazit: Rollenausstattung in den weiteren Leitungsbereichen	233
4		Organisationsstruktur:	
		Entwicklung der Leitungsspannen - Immer größer?	238
	4.1	Personalausstattung der Bundesministerien: Erst größer, dann kleiner?	239
	4.2	Personalausstattung der Leitungsbereiche: Immer größer	241
	4.3	Entwicklung der Leitungsspannen: Anstieg seit 2000	243
5		Funktionale Differenzierung:	
		Ein typischer deutscher Leitungsbereich	245
	5.1	Immer differenzierter?	246
	5.1.1	Grobstruktur: Funktionale Differenzierung im Überblick	247
	5.1.2	Feinstruktur I: Funktionale Differenzierung und Organisationsentwicklung	250
	5.1.3	Feinstruktur II: Funktionale Differenzierung und Personalausstattung	257
	5.2	Formale Organisation: Der Vormarsch der Leitungsstäbe	263
	5.3	Zwischenfazit: Die Struktur eines typischen weiteren Leitungsbereichs	268
6		Rollenwahrnehmung in den Leitungsbereichen:	
		Von formal-bürokratischer zu informal-positionsbezogener Steuerung und Politikorientierung	270
	6.1	Wechselseitige Erwartungen innerhalb des Leitungsbereichs	271
	6.2	Die Rollen der Leitungsmitglieder: Allmächtig, ohnmächtig und unter Druck	274

6.2.1	Der Minister: Der Allmächtige	274
6.2.2	Der Parlamentarische Staatssekretär: Der ohnmächtige Vertreter	279
6.2.3	Der Beamtete Staatssekretär: Vom privilegierten Berater zum Berater in der zweiten Reihe	282
6.2.4	Rollenkonflikte der Leitungsmitglieder: Misstrauen und unklare Rollenabgrenzung	284
6.3	Die Rollen der weiteren Leitungsbereiche: Wenn Sekretariate zu Beratern werden	288
6.3.1	Das Ministerbüro und der Büroleiter oder LLS: Vom Sekretär zum Brückenkopf des Ministers	288
6.3.2	Das Referat für Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten und sein Leiter: Der Gesetzgebungsmanager	293
6.3.3	Presse und Öffentlichkeitsarbeit und die Pressesprecher: Vom Sprachrohr zum Medienberater	294
6.3.4	Planung und Planungschefs: Wenn Planer zu Strategen werden	299
6.3.5	Sonderaufgaben und ihre Leiter: Wichtige Experten oder ...?	307
6.3.6	Persönliche Referenten: Diplomaten für die Chefsache	310
6.4	Rollenwandel der Leitungsbereiche in der intraministeriellen Koordination: Hierarchieverlust statt Abschottung?	312
6.4.1	Wechselseitige Erwartungen zwischen Leitung und Linienorganisation: Mitdenken und Rückendeckung	312
6.4.2	Rollenkonflikte zwischen Leitung und Linienorganisation: Zwischen Abschottung und Konfliktvermeidungsstrategien	315
6.4.3	Interaktionen zwischen dem weiteren Leitungsbereich und der Linie: Zwischen Burgfrieden und Unverständnis	319
6.4.4	Erosion der klassischen Hierarchie: Minister und Linienorganisation	322
6.5	Organisationsentscheidungen zwischen personalwirtschaftlichen, parteipolitischen und funktionalen Motiven	323
6.6	Zwischenfazit: Von Hierarchie und institutioneller Loyalität zu Informalität und persönlicher Loyalität	327
V	Dänemark: Vom Duo zum Dreieck	336
1	Ausgangspunkt: Bloß keine politischen Staatssekretäre!	336
2	Leitungsmitglieder: Formale Position und Rollenausstattung von Ministern, DepChefs und Sonderberatern	343
2.1	Minister: Politischer und administrativer Chef	344
2.1.1	Formale Position	344
2.1.2	Rekrutierung	351

2.2	DepChef: Berater und Manager	354
2.2.1	Formale Position	354
2.2.2	Rekrutierung	358
2.3	Sonderberater: Spindoktor und anderes	360
2.3.1	Formale Position	361
2.3.2	Rekrutierung	367
2.4	Zwischenfazit: Rollenausstattung der Leitungsmitglieder	370
3	Die weiteren Leitungsbereiche:	
	Formale Position und Rollenausstattung	373
3.1	Aufgaben im weiteren Leitungsbereich	374
3.1.1	Ministersekretariate:	
	Alltags-Büro und Kabinetts- und Parlamentsverbindung	374
3.1.2	Presse, Information und Medien:	
	Darstellung und Vermittlung der Ressortpolitik	377
3.1.3	Planung: Perspektive der Ressortpolitik	381
3.1.4	Sonderaufgaben: Beauftragte und anderes	383
3.2	Personal:	
	Dominanz der Ministerialbürokratie und Professionalisierung	385
3.3	Zwischenfazit:	
	Rollenausstattung in den weiteren Leitungsbereichen	389
4	Organisationsstruktur: Entwicklung der Leitungsspannen	393
4.1	Landestrend: Anhaltender Anstieg	393
4.1.1	Personalausstattung der dänischen Ministerien:	
	Auf und ab	393
4.1.2	Personalausstattung der Leitungsbereiche: Wachstum	395
4.1.3	Entwicklung der Leitungsspannen:	
	Ebenfalls Anstieg seit 2000	396
4.2	Leitungsspannen in politikformulierungs- und koordinationszentrierten Ministerien	398
4.2.1	Personalausstattung der politikformulierungs- und koordinationszentrierten Ministerien	399
4.2.2	Personalausstattung der Leitungsbereiche in politikformulierungs- und in koordinationszentrierten Ministerien	400
4.2.3	Leitungsspannen der politikformulierungs- und koordinationszentrierten Ministerien	401
5	Funktionale Differenzierung:	
	Ein typischer dänischer Leitungsbereich	403
5.1	Landestrend: Zunehmende Differenzierung?	404
5.1.1	Grobstruktur: Funktionale Differenzierung im Überblick	404
5.1.2	Feinstruktur I: Funktionale Differenzierung und Aufgabenentwicklung	407
5.1.3	Feinstruktur II: Funktionale Differenzierung und Personalausstattung	410
5.2	Differenzierung und funktionale Position: Koordination sticht Politikformulierung	415

5.2.1	Grobstruktur und funktionale Position: Funktionale Differenzierung im Überblick	415
5.2.2	Feinstruktur I und funktionale Position: Funktionale Differenzierung und Organisationsentwicklung	418
5.2.3	Feinstruktur II und funktionale Position: Funktionale Differenzierung und Personalausstattung	420
5.3	Formale Organisation: Differenzierung und Spezialisierung	421
5.4	Zwischenfazit: Der oder die typischen weiteren Leitungsbereich(e) in Dänemark	425
6	Rollenwahrnehmung in den Leitungsbereichen: Von traditioneller zu proaktiver Steuerung	427
6.1	Wechselseitige Erwartungen innerhalb des Leitungsbereichs	428
6.2	Die Rollen der Leitungsmitglieder: Überlastet, anpassungsfähig und unklar	432
6.2.1	Der Minister: Vom Überlasteten zum Fordernden	432
6.2.2	Der DepChef: Vom neutralen Amtschef zum Sparring- Chamäleon und Manager	437
6.2.3	Der Sonderberater: Zwischen Medienberater und politischem Berater	444
6.2.4	Rollenkonflikte der Leitungsmitglieder: Zwischen Rollenüberlappungen und Misstrauen	448
6.3	Die Rollen der weiteren Leitungsbereiche: Ministersekretariate und Presseeinheiten	452
6.3.1	Das Ministersekretariat als Nukleus des weiteren Leitungsbereichs: Vom Alltagsorganisator zum politischen Vertrauten	452
6.3.2	Pressemitarbeiter: Vom Fremdkörper zum institutionalisierten Medienexperten	456
6.4	Rollenwandel der Leitungsbereiche in der intraministeriellen Koordination: Von Expertise zu politischen Kriterien	458
6.4.1	Wechselseitige Erwartungen zwischen Leitung und Linienorganisation: Responsivität und politisches Handwerkszeug	458
6.4.2	Rollenkonflikte zwischen Leitung und Linienorganisation: Zwischen Hierarchie und Unverständnis	461
6.4.3	Interaktionen zwischen Leitung und Linie: Zwischen Akzeptanz und Irritation	463
6.4.4	Interaktionen zwischen Ministerien und nachgeordneten Behörden in koordinationszentrierten Ministerien: Vom Beratungsmonopol zur Stabsorganisation	465
6.5	Organisationsentscheidungen: Die Stunde des DepChefs	468
6.6	Zwischenfazit: Von Neutralität und Politikformulierung zu politischer Responsivität und Koordination	472

VI	Organisationswandel der Leitungsbereiche im Vergleich	480
1	Empirische Befunde	480
1.1	Strukturwandel: Konvergente Ausweitung, divergente Funktions- und Strukturmodelle	480
1.1.1	Leitungsspannen: Kongruenter Wachstumstrend	480
1.1.2	Funktionale Differenzierung: Kongruente Zunahme, divergierende Aufgabenansiedelung	482
1.1.3	Formale Organisation: Formale Strukturverfestigung versus Differenzierung	484
1.2	Rollenwandel: Konvergenter Erwartungswandel, divergenter Rollenwandel	485
1.3	Bedeutungszuwachs der Leitungsbereiche im Vergleich	492
2	Kongruenter Anpassungsdruck, divergierende Verarbeitungsmuster	494
VII	Fazit	506
	Quellenverzeichnis	513